

PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2026

Nouvelle lecture



Réunie le 10 décembre 2025 sous la présidence d'Alain Milon, la commission a examiné en nouvelle lecture le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026.

Prenant acte de la très faible réduction du déficit résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale, et de la probabilité négligeable que celle-ci conserve en lecture définitive d'éventuelles modifications du Sénat, elle a adopté une motion tendant à opposer la question préalable.

1. UN TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE QUI PORTE LE DÉFICIT 2026 DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À 19,4 MILLIARDS D'EUROS

A. UN DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 19,4 MILLIARDS D'EUROS, CONTRE 14,6 MILLIARDS D'EUROS POUR LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (SI L'ON RETIENT LE MÊME PÉRIMÈTRE)

1. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture : des mesures coûteuses partiellement compensées par une hausse de la CSG capital et la compensation de certaines niches sociales

Le déficit de la sécurité sociale prévu par le texte initial, de 17,5 milliards d'euros, a été porté à plus de 24 milliards d'euros par l'Assemblée nationale en première lecture.

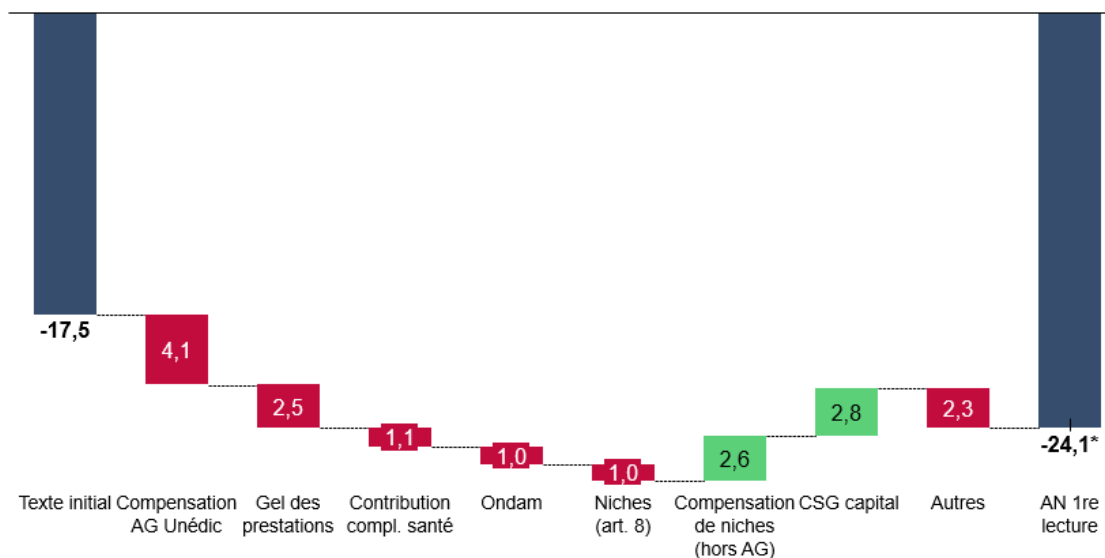
Les mesures ayant le plus fort effet financier en 2026 sont synthétisées par le graphique ci-après¹.

¹ Les différentes mesures sont présentées plus précisément dans le rapport.



**Solde de la sécurité sociale en 2026 :
modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture**

(en milliards d'euros)



AG : allègements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale. CSG : contribution sociale généralisée. Ondam : objectif national de dépenses d'assurance maladie.

* L'Assemblée nationale n'ayant pu achever l'examen du texte dans son délai constitutionnel de 20 jours, l'article d'équilibre n'a pas été actualisé. Le chiffrage transmis par le ministère de l'action et des comptes publics à la commission le 13 novembre 2025 correspond à un déficit de 24,1 milliards d'euros.

Source : Commission des affaires sociales

2. Les mesures adoptées par le Sénat en première lecture : la suppression de la hausse de la CSG capital et diverses mesures ramenant le déficit à 14,6 milliards d'euros

Les mesures adoptées par le Sénat en première lecture ont ramené le déficit de la sécurité sociale, de 24,1 milliards d'euros selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, à 14,6 milliards d'euros (cf. encadré).

La nécessité de réduire le déficit du texte adopté par le Sénat de 3 milliards d'euros pour permettre la comparaison avec le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Le solde de - 19,4 milliards d'euros du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture comprend une réduction de 2 milliards d'euros, annoncée par la ministre de l'action et des comptes publics, de la diminution de la compensation par l'État à la sécurité sociale des allègements généraux de cotisations patronales résultant de l'article 40 du projet de loi de finances (cette réduction de la compensation, de 3 milliards d'euros dans le texte initial, ne serait donc plus que de 1 milliard d'euros dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture).

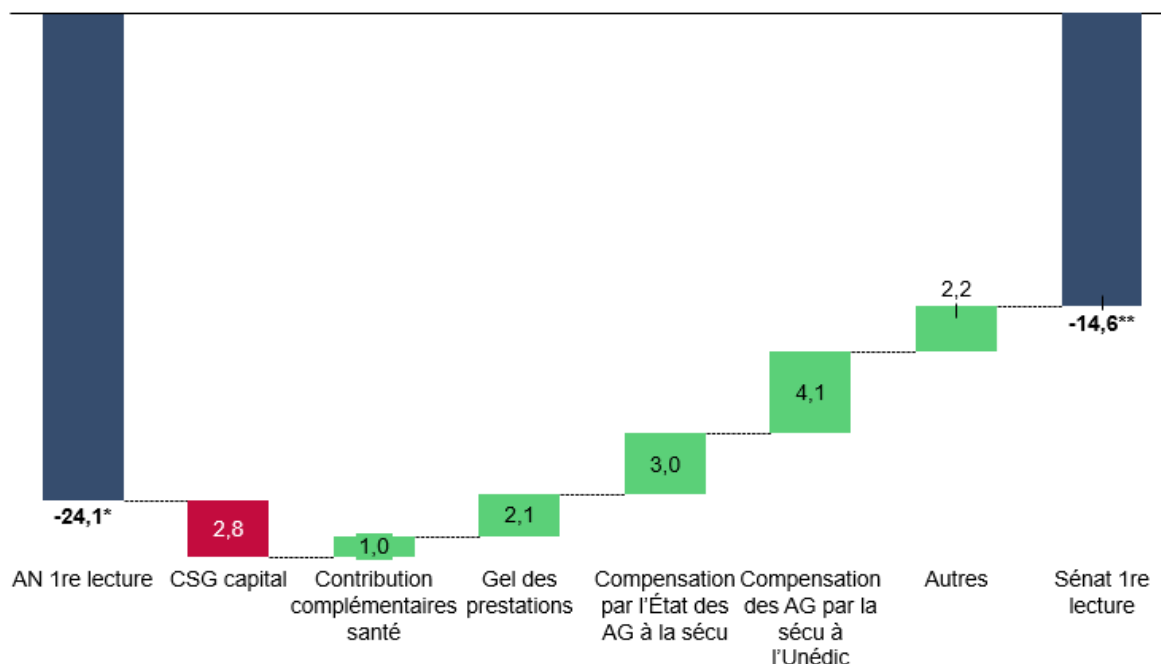
Pour permettre la comparaison avec le texte adopté par le Sénat en première lecture, il convient donc de prendre également en compte la suppression totale de cette réduction de 3 milliards d'euros demandée par le Sénat à travers son amendement à l'article 12 du PLFSS¹. Sur cette base, le solde du texte adopté par le Sénat en première lecture est de **- 14,6 milliards d'euros** (et non de - 17,6 milliards d'euros).

¹ La branche maladie est la seule à percevoir la TVA. La réduction, par l'article 40 du projet de loi de finances, de la part de TVA affectée à la sécurité sociale, impliquait donc de transférer certaines ressources vers la branche maladie, pour qu'elle ne soit pas la seule à supporter la perte de recettes. Ces transferts étaient réalisés par l'article 12 du PLFSS. À l'initiative de sa commission des affaires sociales, le Sénat a adopté un amendement à l'article 12 neutralisant ces transferts entre branches.

Les mesures ayant le plus fort effet financier en 2026 sont synthétisées par le graphique ci-après¹.

**Solde de la sécurité sociale en 2026 :
modifications apportées par le Sénat en première lecture**

(en milliards d'euros)



AG : allègements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale. CSG : contribution sociale généralisée.

* L'Assemblée nationale n'ayant pu achever l'examen du texte dans son délai constitutionnel de 20 jours, l'article d'équilibre n'a pas été actualisé. Le chiffrage transmis par le ministère de l'action et des comptes publics à la commission le 13 novembre 2025 correspond à un déficit de 24,1 milliards d'euros.

** Le solde figurant à l'article d'équilibre (article 14), résultant d'un amendement du Gouvernement, est de - 17,6 milliards d'euros. Ce solde doit être amélioré de 3 milliards d'euros afin de permettre la comparaison avec le texte adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale (cf. encadré *supra*).

Source : Commission des affaires sociales

3. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture : le rétablissement de mesures de hausses de recettes et de dépenses, portant le déficit de la sécurité sociale à 19,4 milliards d'euros

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli des mesures de hausses de recettes et de dépenses, portant le déficit de la sécurité sociale à 19,4 milliards d'euros.

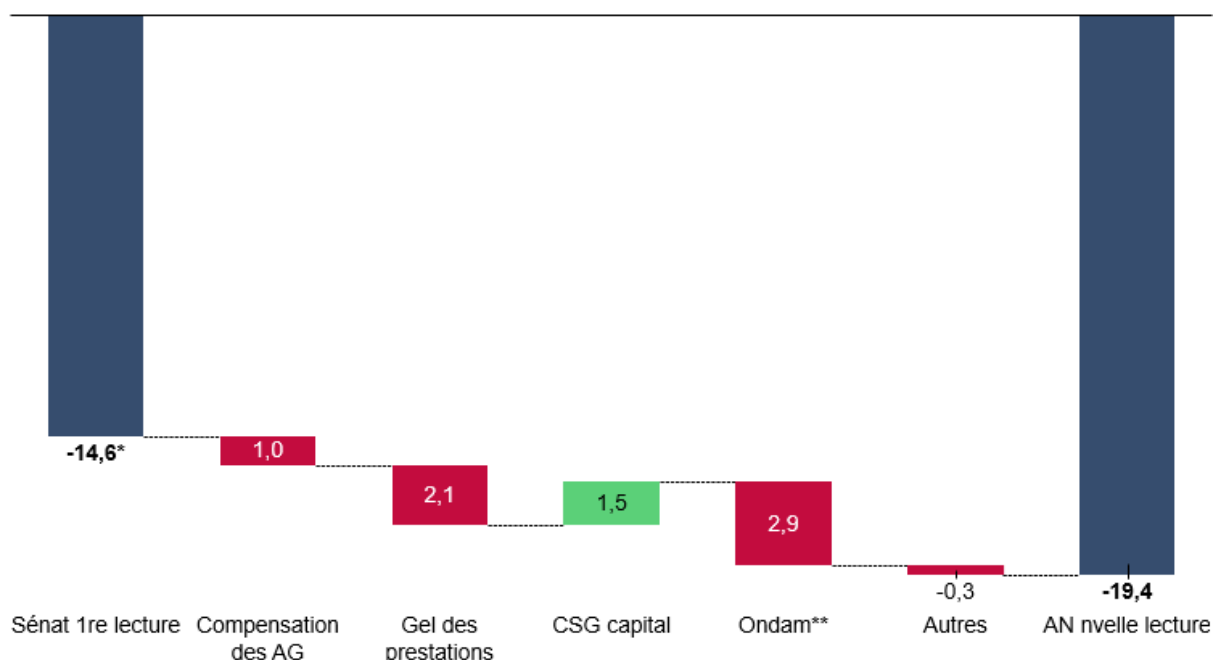
Les mesures ayant le plus fort effet financier en 2026 sont synthétisées par le graphique ci-après².

¹ Les différentes mesures sont présentées plus précisément dans le rapport.

² Les différentes mesures sont présentées plus précisément dans le rapport.

**Solde de la sécurité sociale en 2026 :
modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture**

(en milliards d'euros)



AG : allégements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale. CSG : contribution sociale généralisée.

* Le solde figurant à l'article d'équilibre (article 14), résultant d'un amendement du Gouvernement, est de - 17,6 milliards d'euros. Ce solde doit être amélioré de 3 milliards d'euros afin de permettre la comparaison avec le texte adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale (cf. encadré *supra*).

** Mesures réglementaires. Le Gouvernement a indiqué devant l'Assemblée nationale renoncer au doublement des participations forfaitaires et franchises, qui aurait rapporté 2,3 milliards d'euros.

Source : Commission des affaires sociales

B. À TRANSFERTS CONSTANTS, UN DÉFICIT SUPÉRIEUR DE 6,5 MILLIARDS D'EUROS AU TEXTE INITIAL (ET DE 3,8 MILLIARDS D'EUROS AU TEXTE DU SÉNAT)

Les transferts en faveur de la sécurité sociale ont été, au fil de la discussion du texte, augmentés de 4,6 milliards d'euros par rapport au texte initial. Ainsi, sur la base des transferts prévus par le texte initial, le « vrai » déficit de la sécurité sociale résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture n'est pas de 19,4 milliards d'euros, mais de 24 milliards d'euros (cf. tableau ci-après).

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture a donc pour effet de dégrader le solde des administrations publiques de 6,5 milliards d'euros par rapport au texte initial (et de 3,8 milliards d'euros par rapport au texte adopté par le Sénat).

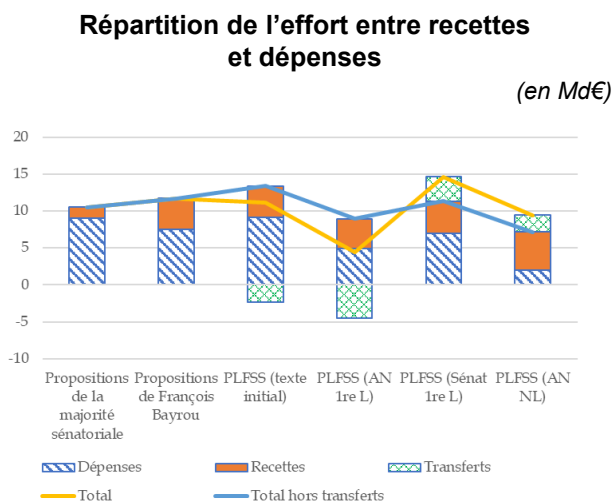
Solde correspondant aux différents états du texte, sans et avec les modifications de transferts par rapport au texte initial

(En Md€)	Solde à transferts constants	Compensation des AG à l'Unédic	Transfert de CSG aux départements	Compensation de niches hors allègements généraux de cotisations patronales	Compensation des allègements généraux de cotisations patronales	Solde à transferts courants
Texte initial	- 17,5					- 17,5
AN 1^{re} lecture	- 21,9	- 4,1	- 0,7	2,6		- 24,1
Sénat 1^{re} lecture	- 20,2			2,6	3,0	- 14,6*
AN nouvelle lecture	- 24,0			2,6	2,0	- 19,4

* Article d'équilibre : - 17,6 milliards d'euros (absence de prise en compte des 3 milliards d'euros de la colonne précédente).

Source : Commission des affaires sociales

C. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT REPOSANT DÉSORMAIS POUR LES TROIS QUARTS SUR LES HAUSSES DE RECETTES



Source : Commission des affaires sociales

Le texte initial était très proche des propositions faites le 8 juillet 2025 par la majorité sénatoriale au Premier ministre, avec un effort reposant très majoritairement sur les dépenses. La différence était qu'il prévoyait un effort un peu plus important sur les recettes, cet effort supplémentaire étant « repris » à la sécurité sociale par la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux.

Dans le cas de l'examen du PLFSS par l'Assemblée nationale en première lecture, l'effort sur les dépenses a été divisé par deux, et le déficit a été fortement aggravé par une augmentation des transferts de la sécurité sociale vers les autres administrations (concrètement vers l'Unédic).

Le Sénat a partiellement rétabli l'effort sur les dépenses prévu par le texte initial, tout en demandant, par un amendement à l'article 12, l'abandon de la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux prévue par l'article 40 du projet de loi de finances.

Enfin, en nouvelle lecture l'Assemblée nationale a fortement réduit l'effort sur les dépenses et, dans une moindre mesure, augmenté celui sur les recettes. Désormais, les trois quarts de l'effort global reposent sur les recettes. Si on considère que le quart restant, qui concerne exclusivement la branche maladie, correspond à des mesures récurrentes de contrôle du déficit de la branche maladie, on peut même dire que la totalité de l'effort repose sur les recettes.

2. UN TEXTE QUI NE REPREND QUE TRÈS INSUFFISAMMENT LES APPORTS DU SÉNAT

A. UN TEXTE DONT LES PRINCIPALES LACUNES JURIDIQUES ET TECHNIQUES ONT ÉTÉ CORRIGÉES

1. Le rétablissement des articles obligatoires

L'Assemblée nationale, après avoir supprimé en première lecture plusieurs articles obligatoires¹ – dont l'absence aurait pu entraîner la censure par le Conseil constitutionnel de l'ensemble du texte – a accepté leur rétablissement par le Sénat.

2. La sécurisation du financement de la sécurité sociale

L'Assemblée nationale a accepté le transfert, réalisé au Sénat par deux amendements identiques de la commission et du Gouvernement, de 15 milliards d'euros de dette de la sécurité sociale vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). En effet, la sécurité sociale se finance à court terme sur les marchés. En 2020, pendant la crise sanitaire, elle n'a pas pu financer sur les marchés la totalité de son besoin de trésorerie maximal de 90 milliards d'euros, ce qui a impliqué le recours à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et à un *pool* de banques pour pouvoir continuer à assurer les prestations. Or, le plafond d'emprunt pour 2026 prévu par le PLFSS est de 83 milliards d'euros (ce montant résultant notamment des déficits cumulés de la sécurité sociale), ce qui est proche de ce montant. Il importe donc de réduire, autant que faire se peut, le besoin de trésorerie de la sécurité sociale, en transférant au moins partiellement sa dette à la Cades. Un « gros transfert » de dette (de plusieurs dizaines de milliards d'euros) impliquera une disposition organique pour repousser l'échéance de 2033 actuellement prévue pour la fin de l'amortissement de la dette sociale, ce qui ne paraît pas possible dans le contexte politique actuel.

L'Assemblée nationale a également accepté la suppression par le Sénat de l'article 16 *bis*, qui visait à faire que la sécurité sociale se finance « *prioritairement* » auprès de la CDC, et seulement « *subsidiairement* » sur les marchés. En effet, les règles prudentielles ne permettaient à la CDC de financer qu'une faible part des besoins de la sécurité sociale, les capacités de financement par la CDC auraient été saturées toute l'année, de sorte qu'en cas de difficulté, l'Acoss n'aurait plus disposé de cette sécurité des financements de la CDC.

Par ailleurs, le Gouvernement a accepté de ramener de 3 milliards d'euros à 1 milliard d'euros la réduction de la compensation par l'État à la sécurité sociale des allègements de cotisations patronales (réduction dont le Sénat avait demandé la suppression totale).

B. LA PERSISTANCE DE DÉSACCORDS INSURMONTABLES

1. Le rétablissement du décalage de la réforme des retraites

La divergence la plus fondamentale entre le Sénat et l'Assemblée nationale concerne l'article 45 *bis*, qui prévoit de décaler d'une génération la réforme des retraites de 2023.

Selon le Gouvernement, en 2027 ce décalage coûterait 1,9 milliard d'euros aux finances publiques, sans prendre en compte les pertes de recettes provenant de la moindre activité économique.

Surtout, la commission considère qu'il ne serait pas responsable de contribuer à faire croire aux Français que la France pourrait préserver son modèle social, la soutenabilité de ses finances publiques, son rang dans le monde et son indépendance, tout en aggravant l'une de ses principales pathologies : un PIB par habitant plus faible que dans la plupart des pays d'Europe occidentale, résultant d'un plus faible taux d'emploi, découlant lui-même largement d'un âge plus bas de départ à la retraite.

¹ Il s'agissait des articles indiquant les prévisions de solde de l'ensemble des administrations de sécurité sociale (article liminaire), les prévisions de solde de la sécurité sociale en 2025 (article 1^{er}) et la rectification de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2025 ; et de l'article approuvant l'annexe comprenant les prévisions de solde à moyen terme (article 17).

2. Un texte largement contraire aux propositions faites en juillet 2025 par la majorité sénatoriale

Le Sénat considère, comme lorsque la majorité sénatoriale a fait ses propositions au Premier ministre le 8 juillet 2025, que le rétablissement des finances sociales doit privilégier la maîtrise des dépenses par rapport à l'augmentation des prélèvements obligatoires.

a) La suppression de tout gel des prestations

Ainsi, le Sénat a rétabli l'article 44 (relatif au gel des prestations) – en excluant du gel les retraites inférieures à 1 400 euros et l'allocation pour adulte handicapé (AAH) – ainsi que son corollaire, l'article 6 (qui gèle le barème de la CSG).

Or, ces deux dispositions ont été totalement supprimées en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

Pour mémoire, le rendement du gel des prestations était de 2,5 milliards d'euros dans le texte initial et de 2,1 milliards d'euros dans le texte adopté par le Sénat en première lecture. Le rendement du gel du barème de la CSG était quant à lui de 0,3 milliard d'euros.

b) Le rétablissement d'une augmentation de la CSG sur les revenus du capital

Par ailleurs, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, l'article 6 *bis* majore la CSG sur les revenus du capital de 1,5 milliard d'euros, en créant une « *contribution financière pour l'autonomie* », affectée à la branche autonomie.

Certes, c'est moins que les 2,8 milliards d'euros résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Toutefois, la commission considère qu'il convient de réduire le déficit par la maîtrise des dépenses plutôt que par la hausse des recettes.

3. Des dispositions techniquement problématiques

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture comprend en outre plusieurs dispositions techniquement problématiques.

On peut mentionner en particulier deux dispositions qui alourdiraient le coût du travail et détruiraient des emplois :

- l'article 5 *quater*, instaurant un malus sur les cotisations sociales pour les entreprises insuffisamment engagées au sujet de l'emploi des seniors ;
- l'article 8 *sexies*, réduisant les allègements généraux de cotisations patronales pour les branches dont les minima de salaire sont inférieurs au Smic.

Ces deux articles sont difficilement applicables. L'article 8 *sexies* pose en outre un problème manifeste d'équité, voire de constitutionnalité. En effet, il conduirait une entreprise appliquant des salaires élevés à être pénalisée du fait du contenu d'un accord de branche qui ne serait pas de son fait.

Si le Sénat supprimait ces articles en nouvelle lecture, il est peu probable que cette suppression serait maintenue par l'Assemblée nationale en lecture définitive¹.

3. L'ADOPTION PAR LA COMMISSION D'UNE MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

Selon l'article 45 de la Constitution, l'Assemblée nationale peut reprendre en lecture définitive « *le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat* ».

¹ En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rejeté (en seconde délibération de la partie « recettes » du PLFSS) les deux amendements de suppression de ces articles par le Gouvernement.

Pour perfectible que soit le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, il paraît peu probable que des amendements adoptés en nouvelle lecture par le Sénat soient adoptés par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, il convient de ne pas réduire la probabilité d'adoption du texte en lecture définitive. En particulier, un rejet du texte par l'Assemblée nationale pourrait se traduire par un déficit d'une trentaine de milliards d'euros en 2026.

Dans ces conditions, malgré la reprise en nouvelle lecture d'apports significatifs du Sénat, il est désormais temps de constater la fin de la « navette utile » de ce PLFSS.

C'est pourquoi **la commission des affaires sociales propose au Sénat d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.**

Cette motion doit être examinée par le Sénat le vendredi 12 décembre 2025. En cas d'adoption de cette motion, le texte sera rejeté par le Sénat, qui n'examinera donc aucun amendement. L'Assemblée nationale devra alors se prononcer, en lecture définitive, sur le texte qu'elle a adopté en nouvelle lecture.

Réunie le mercredi 10 décembre 2025 sous la présidence d'Alain Milon, vice-président, la commission des affaires sociales **a adopté la proposition de motion tendant à opposer la question préalable** proposée par la rapporteure générale.



Philippe Mouiller
Les Républicains,
Deux-Sèvres
Président



Alain Milon
Les Républicains,
Vaucluse
Vice-président

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/plfss2026.html>



Élisabeth Doineau
UC,
Mayenne
Rapporteure générale,
chargée des recettes et
des équilibres généraux



Corinne Imbert
App. LR,
Charente-Maritime
Rapporteure
pour la branche
assurance maladie



Marie-Pierre Richer
Ratt. LR,
Cher
Rapporteure
pour la branche
accidents du travail
et maladies
professionnelles



Pascale Gruny
LR,
Aisne
Rapporteur
pour la branche
assurance vieillesse



Olivier Henno
UC,
Nord
Rapporteur
pour la branche
famille



Chantal Deseyne
LR,
Eure-et-Loir
Rapporteur
pour la branche
autonomie